



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.11.2009
COM(2009) 649 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

**DOCUMENTO PREPARATORIO DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL
CONSIGLIO EPSCO**

**LA CRISI OCCUPAZIONALE
ANDAMENTO, RISPOSTE POLITICHE E INTERVENTI CHIAVE**

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

**DOCUMENTO PREPARATORIO DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL
CONSIGLIO EPSCO**

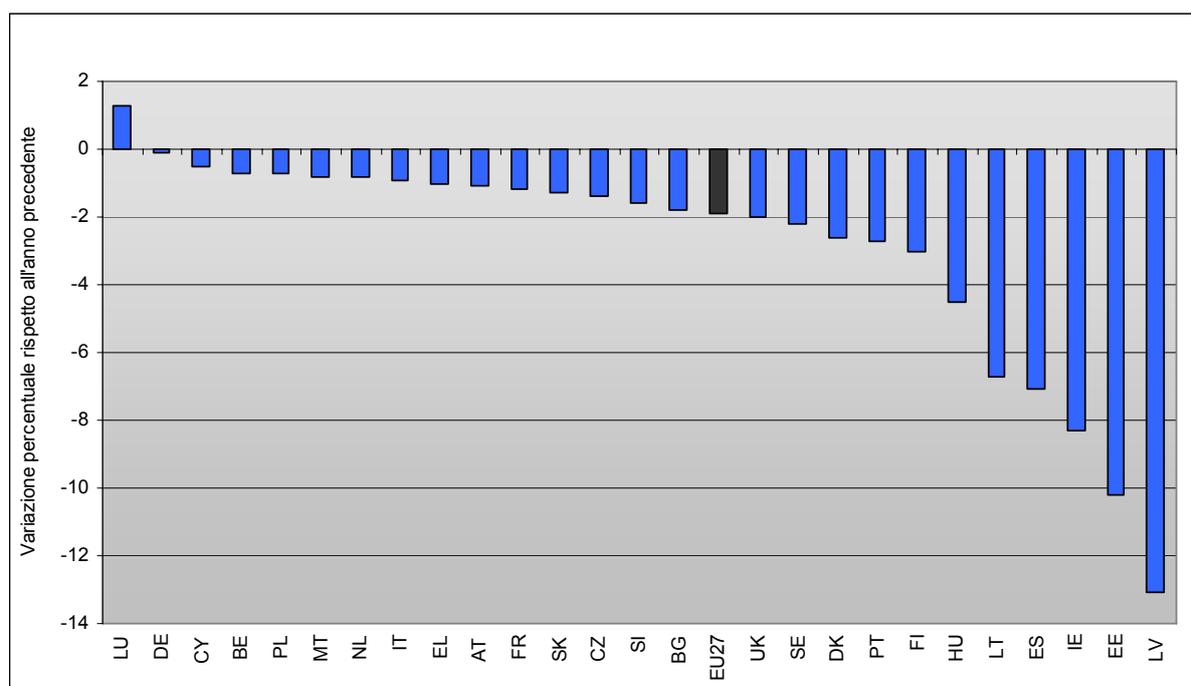
**LA CRISI OCCUPAZIONALE
ANDAMENTO, RISPOSTE POLITICHE E INTERVENTI CHIAVE**

1. ANDAMENTO DEI MERCATI DEL LAVORO DELL'UE

La debolezza del ciclo economico ha determinato una contrazione dell'occupazione e disoccupazione ...

Al termine del primo semestre del 2009 si registrava una riduzione dell'occupazione nell'UE di 4,3 milioni di unità (1,9%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e la contrazione ha riguardato quasi tutti i comparti, anche se ad essere particolarmente colpiti sono stati i settori delle costruzioni e industriale. L'andamento del mercato del lavoro ha registrato un peggioramento in tutti gli Stati membri, ma soprattutto negli Stati baltici, in Irlanda e in Spagna, dove la grave crisi del mercato immobiliare ha prodotto una contrazione dell'occupazione nel settore delle costruzioni. In altri Stati membri, come il Belgio e la Germania, i livelli occupazionali sono rimasti relativamente stabili di fronte alla crisi e ciò è stato dovuto in parte al massiccio ricorso a regimi di disoccupazione parziale e ad altre misure (grafico 1).

Grafico 1: variazione percentuale dell'occupazione negli Stati membri dell'UE (secondo trimestre 2008 - secondo trimestre 2009)



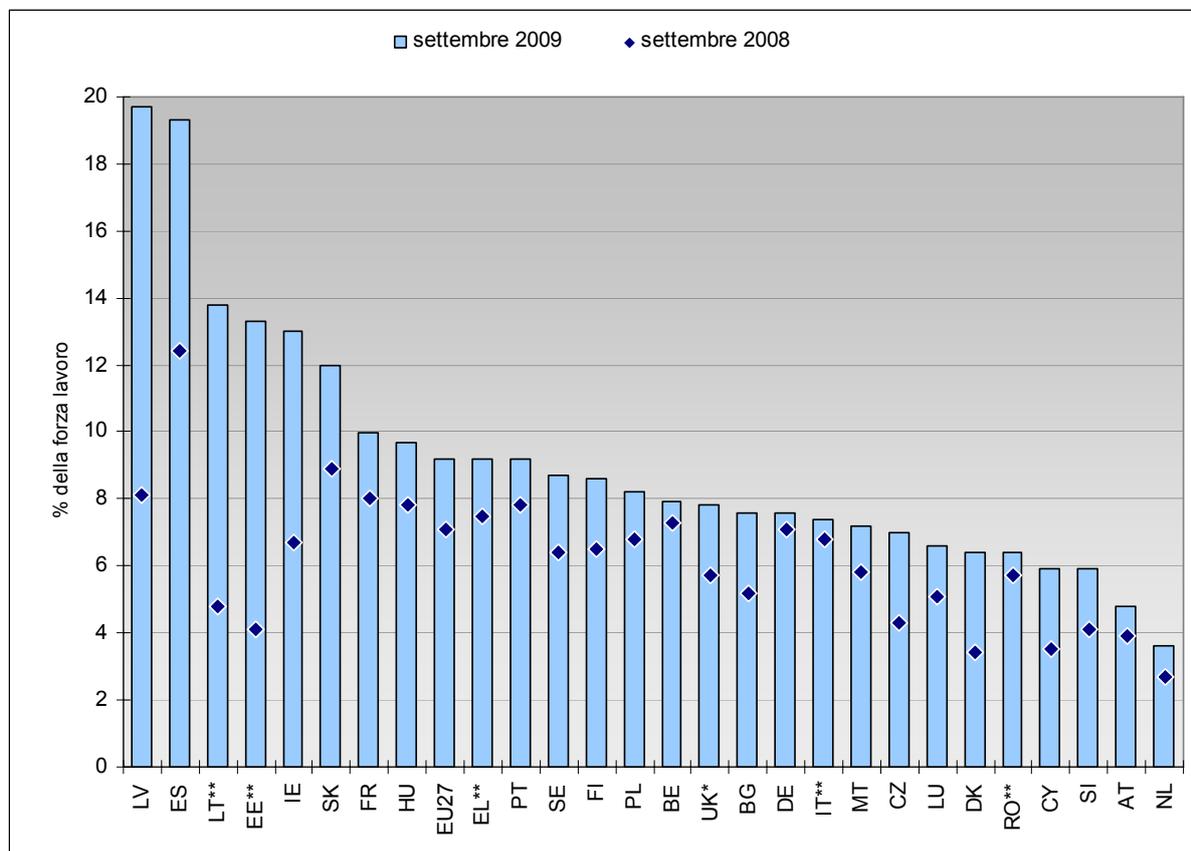
Fonte: Eurostat, conti nazionali. Dati non destagionalizzati relativi alla variazione rispetto all'anno precedente.

...., finora però l'aumento della disoccupazione è stato contenuto

Nonostante evidenti segnali di peggioramento, il mercato del lavoro europeo ha resistito relativamente bene di fronte al brusco rallentamento dell'economia. La disoccupazione è cresciuta (grafico 2), ma meno di quanto si sarebbe potuto temere tenuto conto della forza della recessione e dell'improvviso calo di fiducia. Ad esempio, per quanto nell'UE il rallentamento dell'economia e la riduzione della fiducia delle imprese siano stati più forti che negli USA, a settembre 2009 il tasso di disoccupazione risultava aumentato di 2,1 punti

percentuali rispetto all'anno precedente, mentre negli USA l'incremento è stato più marcato (3,6 punti percentuali). Va detto tuttavia che dalla primavera dello scorso anno il tasso di disoccupazione nell'UE continua a salire: a settembre del 2009 era pari al 9,2%, con un incremento di 2,5 punti percentuali rispetto alla primavera 2008. La disoccupazione totale è cresciuta di oltre un terzo (38%), passando da 6 milioni a 22,1 milioni disoccupati.

Grafico 2: tassi di disoccupazione negli Stati membri dell'UE



Fonte: Eurostat, serie sulla disoccupazione. Dati destagionalizzati.
Nota: i dati per il Regno Unito si riferiscono a luglio 2008 – luglio 2009, quelli per l'Estonia, la Grecia, l'Italia e la Romania al secondo trimestre 2008 – secondo trimestre 2009.

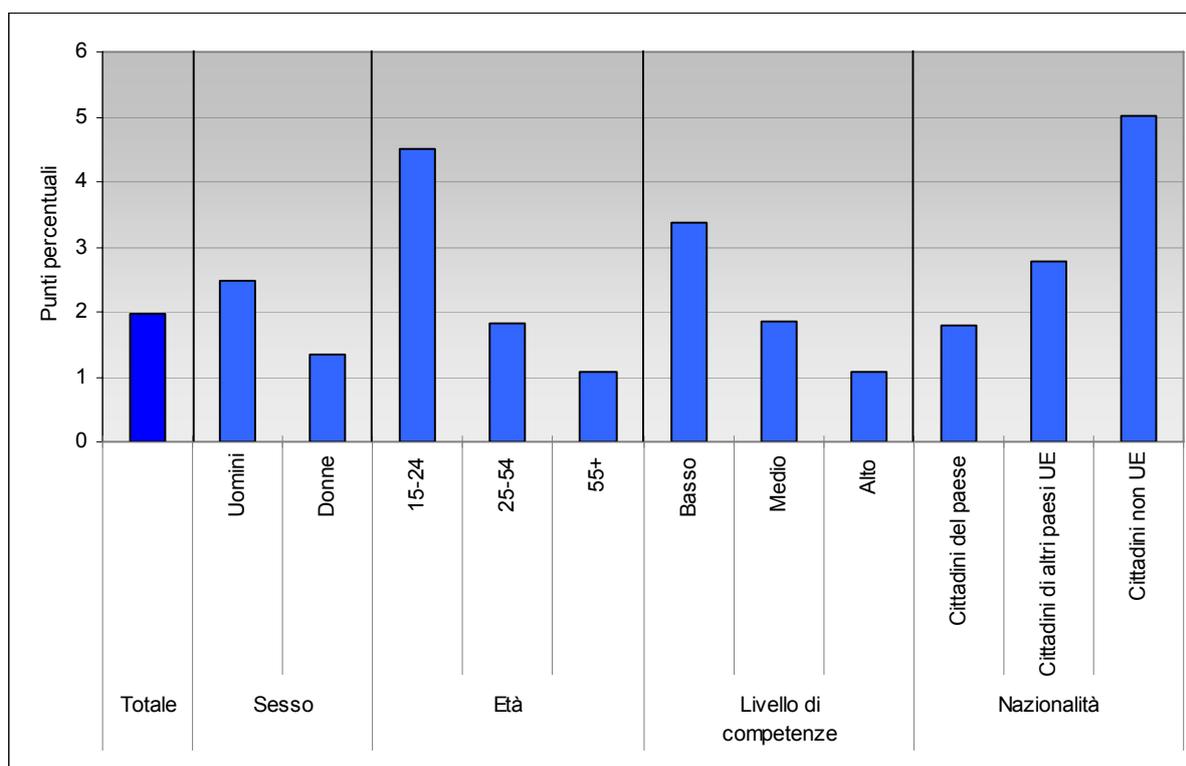
I più colpiti finora: i giovani, i lavoratori scarsamente qualificati, i migranti e, tra questi, i titolari di contratti di lavoro a tempo determinato

La crisi sta colpendo in misura diversa gli uomini e le donne: all'inizio gli uomini sono stati colpiti più delle donne, in quanto molti dei settori maggiormente interessati dalla crisi sono a prevalente occupazione maschile¹. Negli ultimi mesi, però, anche l'occupazione femminile è stata gravemente colpita e ciò riflette l'allargamento della crisi ad altri comparti, in cui la composizione degli occupati per sesso è più equilibrata di quella dei settori colpiti per primi. Si è registrato inoltre un sensibile e continuo aumento della disoccupazione giovanile, soprattutto maschile; emerge quindi più forte la necessità di un sostegno per affrontare questo problema. Tra i più colpiti sono anche i lavoratori scarsamente qualificati e i migranti con basse qualifiche: questo fenomeno è in parte una conseguenza del fatto che i settori e i posti di

¹ "Growth, Jobs and Social Progress in the EU", comitato per la protezione sociale, settembre 2009.

lavoro più esposti alla crisi sono stati rispettivamente il settore delle costruzioni e le occupazioni elementari e manuali poco qualificate. In termini di tipologia occupazionale, i titolari di contratti di lavoro a tempo determinato sono stati quelli relativamente più colpiti dalla soppressione di posti di lavoro. Tutte le categorie citate sono tradizionalmente le più svantaggiate sul mercato del lavoro e la crisi attuale ne ha aggravato ancora di più la situazione.

Grafico 3: incremento dei tassi di disoccupazione per sesso, età, livello di competenze e nazionalità (secondo trimestre 2008 - secondo trimestre 2009)



Fonte: Eurostat, indagine sulle forze di lavoro. Dati non destagionalizzati.

Prima che si profili un miglioramento è probabile un ulteriore deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro

Nonostante vi siano stati di recente segnali di ripresa incoraggianti, i mercati del lavoro risentiranno ancora degli effetti della crisi economica. Anche se nel complesso i mercati del lavoro hanno dimostrato una discreta elasticità, si prevede che l'UE perderà ancora circa 7,5 milioni di posti di lavoro nel periodo 2009-2010; la disoccupazione potrebbe raggiungere il 10,3% circa entro il 2010, con un incremento di tre punti percentuali rispetto al 2008. L'esperienza del passato dimostra che la disoccupazione risponde con un certo ritardo alle condizioni dell'economia e secondo la maggior parte delle previsioni, anche se la ripresa sembra già essere in atto, la crescita economica resterà contenuta per diversi anni. La risposta al brusco rallentamento dell'economia prodottosi nell'autunno dello scorso anno ha cominciato a farsi sentire solo nel corso del 2009 e per qualche tempo, anche dopo che la crescita economica sarà ripresa, è prevedibile un peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

I segnali indicano un consistente fenomeno di conservazione delle posizioni lavorative (*labour hoarding*), visto che, a quanto pare, gli aggiustamenti sono stati finora realizzati attraverso riduzioni della produttività piuttosto che attraverso la soppressione di posti di lavoro. Un altro meccanismo di aggiustamento con cui si è risposto al calo della domanda e al rallentamento dell'economia sono state le rinunce salariali in cambio del mantenimento dei livelli occupazionali.

Nel complesso il mercato del lavoro dell'UE si è adattato alla crisi soprattutto attraverso una riduzione della produttività del lavoro invece che attraverso una contrazione dell'occupazione: in Austria, Belgio, Germania, Italia e nei Paesi Bassi l'aggiustamento del mercato del lavoro è stato realizzato quasi esclusivamente mediante riduzioni della produttività, senza quasi alcun taglio occupazionale. La tendenza a conservare le posizioni lavorative riflette la percezione delle imprese, secondo cui il calo della produzione è in parte temporaneo (motivo per cui esse cercano di evitare di disperdere il capitale umano proprio dell'impresa), e le scelte di politica pubblica volte a contenere l'aumento della disoccupazione, ad esempio attraverso regimi di disoccupazione parziale.

Il calo della produzione associato alla conservazione delle posizioni lavorative ha però determinato un consistente incremento dei costi unitari del lavoro. Se la produttività del lavoro non tornerà a livelli più normali, se i costi unitari del lavoro non scenderanno e la competitività dei prezzi delle imprese non migliorerà, esiste il rischio concreto di un'inversione del fenomeno del *labour hoarding* con un conseguente ulteriore peggioramento della disoccupazione, a meno che non intervenga una forte ripresa dell'attività economica.

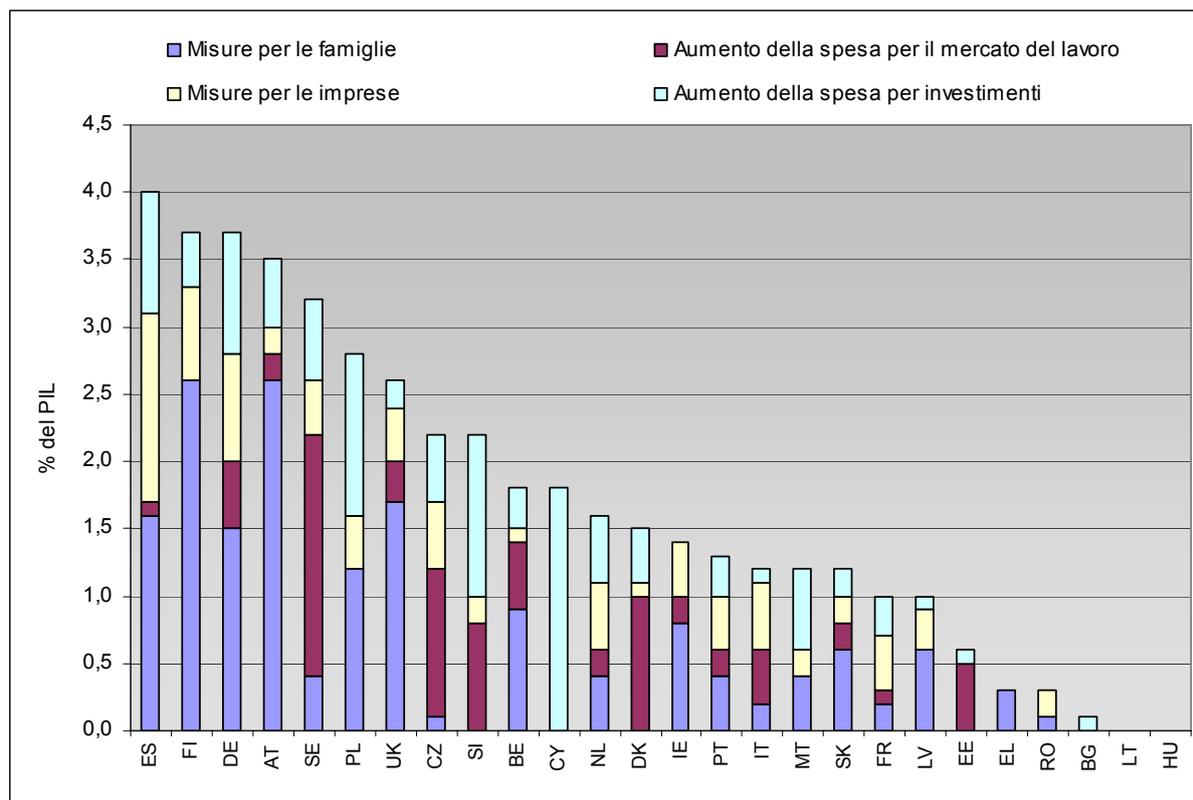
2. INTERVENTI MESSI IN ATTO FINORA

Gli interventi di spesa pubblica e i piani nazionali di rilancio comportano misure per l'occupazione²

Di fronte alla gravità della crisi, l'UE e gli Stati membri, comprese le banche centrali, sono intervenuti in misura notevole. I piani nazionali di rilancio prevedono misure riguardanti le politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione e le politiche sociali. A livello dell'UE il pacchetto di stimolo contenuto nei programmi di rilancio degli Stati membri risulta consistente, pari all'1,8% del PIL (grafico 4). La situazione degli Stati membri risulta variegata per quanto attiene sia alla portata degli interventi sia agli effetti della crisi sulla crescita e sull'occupazione. Alcuni Stati membri, come la Lettonia e la Lituania, sono stati particolarmente colpiti dalla crisi e hanno dovuto attuare massicci programmi di risanamento delle finanze pubbliche. Le misure a sostegno di un corretto funzionamento del mercato del lavoro e per rafforzare il potere di acquisto delle famiglie rappresentano circa la metà delle misure di rilancio promosse dagli Stati membri. In Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Spagna, Svezia e nel Regno Unito gli interventi di spesa pubblica si sono concentrati su questi due tipi di misure.

² La Commissione, in stretta collaborazione con il comitato per l'occupazione, il comitato per la protezione sociale e il comitato di politica economica, continuerà a seguire le risposte date alla crisi. Una panoramica più completa delle misure per l'occupazione adottate dagli Stati membri è consultabile alla pagina <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/meetings/MISEPSwedenSummaryTables.pdf>.

Grafico 4: misure per la ripresa finanziate attraverso i piani di rilancio degli Stati membri



Nota: per quanto concerne l'Ungheria, il dato lordo dei finanziamenti è pari all'1,45% del PIL.

Fonte: servizi della Commissione.

Le misure per l'occupazione degli Stati membri sono incentrate sulle tre priorità concordate a livello di UE

La risposta in termini di politica dell'occupazione ha riguardato le tre priorità stabilite dal Consiglio europeo: salvaguardare l'occupazione, creare posti di lavoro e promuovere la mobilità; potenziare le competenze e rispondere alle esigenze del mercato del lavoro; migliorare l'accesso all'occupazione e sostenere le famiglie.

In generale i mercati del lavoro dell'UE hanno inizialmente fronteggiato il calo della domanda diminuendo la produzione e il totale delle ore lavorate invece di ridurre i livelli occupazionali. I regimi di disoccupazione parziale, in base ai quali i datori di lavoro possono richiedere un intervento pubblico temporaneo a integrazione del salario dei lavoratori che lavorano a orario ridotto, hanno messo i posti di lavoro in Europa al riparo dall'impatto iniziale della recessione. In effetti, la relativa elasticità finora dimostrata dal mercato del lavoro dell'UE è in parte una conseguenza del maggiore ricorso a queste forme di aggiustamento interno (ad esempio, le misure di disoccupazione parziale e la riduzione dell'orario di lavoro, le chiusure temporanee, ecc.), che mirano a salvaguardare i posti di lavoro esistenti migliorando nel contempo l'occupabilità dei lavoratori, anche quelli più vulnerabili, mediante un rafforzamento dei programmi di formazione (CY, DE, ES, HU, IE, IT, LT, NL, AT, PT) e a sostenere la transizione da un posto di lavoro all'altro (CY, CZ, ES e NL). Queste misure si sono dimostrate più efficaci quando il diritto a usufruirne è stato subordinato a determinate

condizioni, tra cui una formazione per migliorare l'occupabilità dei lavoratori e facilitare il passaggio da un posto di lavoro all'altro, come avviene ad esempio nella Repubblica ceca e nei Paesi Bassi, dove la formazione è stata resa obbligatoria per tutti i lavoratori ad orario ridotto, ma anche in Austria, Belgio, Germania e Ungheria. Le condizioni più severe alle quali è subordinato l'accesso delle imprese a queste misure (ad esempio in AT, HU, NL e SI) dovrebbero anche limitare i rischi di perdite secche (*deadweight losses*) o del differimento della ristrutturazione, talvolta inevitabile, di una società o di un impianto.

Di fronte alla crisi, le opportunità formative e gli incentivi alla formazione si sono sviluppati nella maggior parte dei paesi e la formazione sul lavoro viene sempre più spesso riconosciuta quale strumento essenziale per migliorare l'occupabilità di coloro che già lavorano. Per meglio rispondere ai bisogni del mercato del lavoro, l'attenzione si è incentrata in diversi Stati membri sull'ammodernamento e sul potenziamento della capacità amministrativa dei servizi pubblici per l'impiego. Vari servizi pubblici per l'impiego (ad esempio in UK, NL, BE, DE, FI, SE) hanno istituito meccanismi speciali di intervento tempestivo, spesso in collaborazione con le parti sociali, le amministrazioni comunali e altri soggetti del mercato del lavoro, per garantire ai lavoratori che rischiano il licenziamento una transizione rapida e sicura verso un altro impiego e prevenire così la disoccupazione di lunga durata.

Nel quadro dei provvedimenti di rilancio gli Stati membri sono intervenuti a sostegno del reddito dei cittadini più vulnerabili, innalzando ad esempio il livello del reddito minimo o del salario minimo, ampliando la copertura o la durata delle indennità di disoccupazione, rafforzando altre prestazioni sociali, o introducendo riduzioni o esenzioni d'imposta per determinate categorie. Vari paesi stanno peraltro investendo nelle infrastrutture per l'assistenza sanitaria, l'assistenza di lunga durata e la cura dell'infanzia o nell'edilizia pubblica – ciò con il duplice obiettivo di promuovere l'occupazione e migliorare l'accesso di tutti, compresi i soggetti più vulnerabili, ai servizi sociali. Questo è un aspetto particolarmente importante per sostenere l'occupazione femminile e la parità tra i sessi ed evitare una lunga assenza dal mercato del lavoro di alcuni lavoratori, come è invece avvenuto in occasione di precedenti recessioni.

Sono state prese misure per sostenere l'inclusione attiva dei soggetti più lontani dal mercato del lavoro e promuovere l'occupazione di coloro che sono più esposti al rischio di esclusione: rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego per rendere possibile un maggiore sostegno personalizzato (BG, DK, DE, EL, ES, FR, LT, NL, PT, AT, SI, UK), ampliamento dell'accesso alla formazione (BG, CZ, DE, EL, FR, FI, IE, LT, PT, UK), posti di lavoro sovvenzionati per i soggetti più lontani dal mercato del lavoro (FR, HU, LT) e promozione specifica dell'occupazione delle persone con disabilità (ES, RO). In vari Stati membri sono stati introdotti sgravi temporanei degli oneri sociali per accrescere la domanda di lavoro durante la crisi. Infine, misure specifiche per i lavoratori più anziani hanno la finalità di evitare il ricorso a programmi di prepensionamento (PL, PT).

3. LINEE D'AZIONE

Le tre priorità individuate dal Consiglio europeo definiscono a tutt'oggi le grandi linee d'azione.

Salvaguardare l'occupazione, creare posti di lavoro e promuovere la mobilità

Sebbene le misure di stimolo e di rilancio non siano state ancora valutate nel dettaglio sotto il profilo del loro impatto immediato e più a lungo termine sull'occupazione, la loro efficacia nel contenere l'incremento del tasso di disoccupazione in vari paesi risulta chiara, e ciò vale soprattutto per i regimi di disoccupazione parziale (i cosiddetti *Short-term Work Arrangements* o STWA). L'esperienza dimostra che le misure più efficaci sono quelle messe a punto con il coinvolgimento delle parti sociali e che procedure di attuazione complesse non dovrebbero ritardare la spesa che abbia effetti di stimolo.

Considerato il previsto ulteriore aumento della disoccupazione, le misure di disoccupazione parziale possono continuare a essere utili nel breve periodo, purché siano realmente temporanee, mirate e siano applicate solo alle imprese in cui il calo della domanda possa essere ragionevolmente ascritto a circostanze eccezionali e temporanee. Dato il continuo mutare delle condizioni del mercato del lavoro, i criteri per usufruire di queste misure, la loro durata e le relative regole di bilancio devono essere rivisti ogni sei mesi per renderli più mirati e garantire una migliore gestione delle risorse. Poiché queste misure temporanee possono determinare consistenti eccessi di personale, devono essere accompagnate da interventi che sostengano l'occupabilità e favoriscano la transizione da un posto di lavoro all'altro.

In termini di coerenza con gli obiettivi a lungo termine, va detto che i regimi di disoccupazione parziale offrono sicurezza essenzialmente in rapporto al posto di lavoro occupato in quel momento dal lavoratore: la sicurezza viene meno nel momento in cui si lascia il posto di lavoro protetto. Conformemente all'approccio a più lungo termine basato sulla flessicurezza, è essenziale garantire una più generale sicurezza dell'occupazione, che consenta alle persone di transitare, se necessario, verso comparti dell'economia più produttivi. Per il futuro si può ipotizzare di associare i regimi di disoccupazione parziale alla formazione e di introdurre o estendere un sistema di prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa (*in-work benefits*) o di crediti d'imposta. Data la natura e la gravità della crisi, è molto probabile che man mano che l'economia uscirà dalla crisi saranno necessarie notevoli ristrutturazioni (ad esempio nel settore delle costruzioni, dei servizi finanziari, dell'industria automobilistica). Questo lascia pensare che i licenziamenti evitati oggi comporteranno un maggior numero di licenziamenti in futuro, soprattutto nel caso in cui la ripresa dovesse essere lenta.

Per migliorare la situazione dei mercati del lavoro occorre anche un maggior impegno a favore della creazione di posti di lavoro. Vari Stati membri hanno già introdotto incentivi finanziari e sussidi all'assunzione per la creazione e il mantenimento di posti di lavoro destinati a specifiche categorie di lavoratori. Una riduzione degli adempimenti burocratici e amministrativi e una maggiore disponibilità di fondi e di servizi di assistenza a favore dei nuovi imprenditori e delle nuove imprese possono facilitare la creazione di nuove imprese e gli investimenti per far crescere le imprese. Vanno presi in considerazione gli incentivi agli investimenti in settori innovativi e in espansione (ad esempio, i posti di lavoro "verdi" e i posti di lavoro nei servizi sociali, i cosiddetti *white jobs*); un'importante fonte di creazione di posti di lavoro è anche l'economia sociale, che è meno legata al ciclo economico e spesso offre servizi socialmente utili e ad alta intensità di lavoro.

Migliorare le competenze e rispondere ai bisogni del mercato del lavoro

In una condizione caratterizzata da una disoccupazione crescente e da un calo dell'offerta di lavoro, è essenziale disporre di sistemi efficaci di attivazione del lavoro. Oltre a porre l'accento sulla responsabilità delle persone alla ricerca di un lavoro occorre al tempo stesso offrire validi programmi e servizi di ricerca lavoro e un reddito sostitutivo adeguato, soprattutto alle persone con scarsissime prospettive occupazionali.

Per combattere la disoccupazione occorrono un rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro, programmi e servizi più mirati, nonché un potenziamento delle capacità dei servizi pubblici per l'impiego. L'obiettivo è offrire ai singoli la certezza di un percorso (sviluppo di competenze, occupabilità e reti di protezione sociale) e garantire alle imprese risorse umane certe, affrontando nel contempo l'accresciuta instabilità del mercato del lavoro e la minaccia di licenziamenti (di massa). Per coloro, uomini e donne, che hanno difficoltà a trovare una nuova occupazione va presa in considerazione l'opzione che privilegia prima di tutto la formazione. Per quanto attiene alla manodopera nel suo insieme, sono essenziali l'innalzamento delle competenze e la riqualificazione per garantirne l'adattabilità e l'occupabilità in tempi incerti. Gli organismi erogatori di istruzione e formazione dovrebbero rispondere ai crescenti bisogni del mercato del lavoro in tempi di crisi. Le politiche attive del mercato del lavoro devono anche soddisfare le esigenze dei giovani per i quali la mancanza di esperienza lavorativa rappresenta spesso l'ostacolo principale per accedere ai programmi di sostegno e per trovare il primo lavoro.

La mobilità occupazionale, settoriale e geografica può agevolare il passaggio a un nuovo lavoro e contribuire a evitare la disoccupazione di lunga durata. Un approccio basato sulla tempestività degli interventi richiede una collaborazione costante tra i servizi pubblici per l'impiego e i datori di lavoro in modo intervenire prima che si verifichino i licenziamenti. È essenziale che i servizi dell'occupazione, le autorità pubbliche, gli organismi di formazione e in particolare tutti i datori di lavoro e le parti sociali rafforzino la loro collaborazione per offrire servizi adeguati, quali i programmi di qualificazione e riqualificazione e i tirocini per i giovani. Questa collaborazione è indispensabile anche per preparare la manodopera ai nuovi posti di lavoro del futuro, soprattutto nei settori in espansione.

Migliorare l'accesso all'occupazione e sostenere le famiglie

Un elemento essenziale nel promuovere l'accesso e la permanenza al lavoro è dato dalla struttura del sistema fiscale e di quello delle prestazioni sociali. Occorre per questo rafforzare le complementarità tra le politiche attive del mercato del lavoro da un lato e il sistema fiscale e quello delle prestazioni sociali dall'altro. Caratteristiche del sistema fiscale e di quello delle prestazioni sociali, come le trappole della disoccupazione o il cumulo dei redditi familiari a fini fiscali, possono disincentivare l'ingresso/il reingresso o la permanenza nel mercato del lavoro – soprattutto in posti di lavoro a tempo pieno – dei percettori di reddito secondario (*secondary earners*) e delle persone maggiormente impegnate in attività di cura e assistenza. Per garantire la permanenza dei lavoratori più anziani sul mercato del lavoro occorre evitare forme di uscita anticipata dal mercato del lavoro. Uno strumento potrebbe essere la riduzione dei costi non salariali del lavoro, per aiutare la permanenza nel mercato del lavoro delle persone plurisvantaggiate (lavoratori giovani e anziani scarsamente qualificati).

Un innalzamento delle fasce di esenzione dall'imposta sul reddito può tradursi in un consistente sgravio fiscale per i percettori di un reddito modesto, che trarrebbero i maggiori benefici da questa misura. La Svezia ha introdotto sgravi fiscali sul reddito da lavoro: si tratta di un intervento in linea con gli obiettivi a lungo termine volti a rendere conveniente il lavoro (*making work pay*) e si prevede che avrà effettivi positivi a lungo termine sull'occupazione.

Per quanto la riduzione dei costi non salariali del lavoro costituisca una misura importante per la crescita ed anche per il mantenimento dell'occupazione, essa comporta però rischi elevati di costi improduttivi. Una riduzione delle imposte, degli oneri sociali e di altri costi indiretti del lavoro a carico dei datori di lavoro è auspicabile solo se queste misure hanno un effetto immediato sulla decisione di un datore di lavoro di assumere o mantenere personale in azienda; un esempio in questo senso consisterebbe nell'offrire alle imprese condizioni più vantaggiose per i contratti di lavoro a tempo parziale sovvenzionati. In assenza di effetti immediati sulle assunzioni, nel breve periodo sarebbero più efficaci altri interventi temporanei di spesa pubblica volti a sostenere direttamente la crescente occupazione in settori ad alta intensità di lavoro dove esistono carenze di manodopera qualificata (ad esempio nel settore dell'assistenza).

Finché la ripresa non si sarà consolidata, sarà necessario concentrarsi sul sostegno al reddito delle famiglie, anche se la capacità degli Stati membri di intervenire in questo senso non è affatto omogenea. Le prestazioni sociali sono in alcuni casi molto basse o di durata molto limitata. D'altra parte, la struttura e l'entità delle prestazioni devono essere definite in modo tale da evitare che si traducano in un disincentivo al lavoro per i beneficiari. Anche i lavoratori con contratti a tempo determinato e parziale dovrebbero fruire dell'assicurazione contro la disoccupazione e di altri ammortizzatori sociali. Bisogna anche pensare di più ai lavoratori autonomi che spesso non dispongono di alcuna assicurazione contro la perdita del lavoro e ai giovani che sono in una situazione particolarmente difficile.

I trasferimenti sociali diretti sono essenziali per attenuare gli effetti sociali negativi, poiché raggiungono molto rapidamente i soggetti più bisognosi e forniscono direttamente un impulso positivo all'economia. Per erogare le prestazioni alle famiglie i governi possono avvalersi dei canali esistenti e di conseguenza esistono facili criteri di individuazione dei beneficiari. La struttura delle prestazioni dovrebbe sostenere l'attività e l'adattamento al cambiamento, contribuendo in tal modo a un miglior funzionamento del mercato del lavoro quando si concretizzerà la ripresa dell'economia. I trasferimenti pubblici di reddito alle famiglie gravano pesantemente su risorse scarse e spesso determinano direttamente un aumento del debito pubblico. Essi possono anche produrre una dipendenza dalle prestazioni e tradursi in una riduzione dell'offerta di lavoro, dando così luogo a inefficienze e a un non corretto funzionamento dei mercati del lavoro. La spesa per le prestazioni sociali dovrebbe quindi diminuire con il riequilibrio del mercato del lavoro.

I lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato sono stati spesso oggetto di massicci licenziamenti nei paesi dove esiste uno squilibrio tra contratti di lavoro a tempo indeterminato e contratti a termine precari. Per rafforzare i diritti di questa categoria di lavoratori, gli Stati membri hanno seguito strade diverse: alcuni hanno limitato la durata massima di un contratto temporaneo a due anni nel quadro di una nuova disciplina anticrisi, mentre altri hanno esteso a più di due anni la durata di questi contratti. In entrambi i casi, è essenziale che le parti sociali e le autorità collaborino affinché il maggior numero possibile di lavoratori resti sul mercato del lavoro e il diritto del lavoro e i contratti stabiliscano adeguati diritti e doveri per i

lavoratori e i datori di lavoro. Questo significa affrontare la questione della segmentazione dei mercati del lavoro attraverso riforme coerenti con il concetto di flessicurezza, incentrate non più sulla tutela del posto di lavoro ma sulla sicurezza dell'occupazione sul mercato.

4. CINQUE AZIONI CHIAVE PER IL 2010 E OLTRE

Data la gravità della recessione attuale, anche se – come atteso – il PIL riprenderà a salire lentamente l'anno prossimo, è giustificato proseguire e rafforzare le politiche del mercato del lavoro e offrire sostegno al reddito delle persone che più ne hanno bisogno. Quando l'economia comincerà a crescere, l'attenzione dovrà gradualmente spostarsi dalle misure anticrisi a breve termine privilegiando le riforme strutturali del mercato del lavoro volte a stimolare il potenziale di crescita e a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro, come sottolineato di recente dal comitato per l'occupazione³. Per questo occorre anche un innalzamento dell'età pensionabile effettiva che consenta alle persone di lavorare più a lungo e le motivi a farlo; ciò attraverso politiche del mercato del lavoro che promuovano migliori prassi di gestione dell'età nei posti di lavoro e riforme ambiziose degli incentivi al lavoro nei sistemi pensionistici. In questo senso la flessicurezza e l'inclusione attiva offrono un quadro integrato che permette agli Stati membri di scegliere l'opportuna combinazione di priorità corrispondente alla situazione e alle problematiche sociali e del mercato del lavoro. Particolarmente appropriate sono le strategie di flessicurezza che agevolano la transizione da lavoro a lavoro, eliminano gli ostacoli alla partecipazione e consentono la mobilità verso l'alto nel mercato del lavoro. Coerentemente con i principi comuni di flessicurezza dell'UE, sono essenziali cinque interventi chiave per attenuare gli effetti negativi della crisi sull'occupazione e tornare a una robusta crescita dell'occupazione una volta che la crisi sarà terminata.

1. *Investire in misure efficaci per il mercato del lavoro e in competenze per evitare la disoccupazione di lungo periodo*

Per impedire che la disoccupazione diventi strutturale, la priorità assoluta è investire in misure efficaci del mercato del lavoro, in una protezione sociale adeguata e in disposizioni pertinenti nel campo dell'istruzione e della formazione. Mantenendo uomini e donne al lavoro si amplia la base dei contribuenti del fisco e della sicurezza sociale e ciò contribuisce alla sostenibilità delle finanze pubbliche, alla stabilità macroeconomica e al corretto funzionamento dei sistemi di protezione sociale. I servizi dell'occupazione devono essere rafforzati per raggiungere quelli che più ne hanno bisogno, come i giovani e i lavoratori che rischiano il licenziamento. Gli interventi dovrebbero essere tempestivi e mirati e cercare di essere complementari ad altre misure volte a rendere il lavoro più remunerativo e gratificante in modo da accompagnare la transizione da un posto di lavoro a un altro, ridurre l'inattività e la durata dei periodi di disoccupazione. A questi interventi andrebbero associate misure che consentano alle persone di lavorare più a lungo e le motivino a farlo; ciò attraverso politiche del mercato del lavoro che promuovano migliori prassi di gestione dell'età nei posti di lavoro e riforme ambiziose degli incentivi al lavoro nei sistemi pensionistici. I risultati migliori vengono ottenuti mediante un sostegno personalizzato, incentrato sull'aspetto della ricerca del lavoro per le persone a elevata occupabilità e su un'assistenza più globale e mirata per le persone che hanno maggiori difficoltà. Ai disoccupati e ai lavoratori in situazione di disoccupazione

³ "Bringing more people into the labour markets", EMCO ADHOC/18/201000.

parziale e a quelli attivi in settori in declino andrebbero offerti programmi di riqualificazione e di potenziamento delle competenze. I programmi devono essere mirati in modo che si possa rispondere alle future esigenze di competenze del mercato del lavoro ed essere pronti per la ripresa.

Gli Stati membri sono invitati a utilizzare meglio i fondi europei esistenti, in particolare il FSE e il FESR, per finanziare le misure di rilancio quali il rafforzamento dell'efficienza e delle capacità dei servizi pubblici per l'impiego e migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti alle persone alla ricerca di un lavoro e ai lavoratori e alle imprese interessati da processi di ristrutturazione.

2. *Aiutare le imprese a creare nuovi posti di lavoro*

È essenziale promuovere la creazione di posti di lavoro facilitando la creazione di nuove imprese e rafforzando i servizi di assistenza ai nuovi imprenditori e alle nuove imprese. Va sfruttato il potenziale di creazione di imprese al femminile. Devono proseguire gli sforzi per migliorare l'accesso al credito e incrementare i fondi disponibili; lo stesso vale per gli incentivi alle imprese destinati alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro e all'offerta di tirocini. Un dialogo costruttivo e rafforzato con le parti sociali è essenziale anche per garantire una dinamica salariale coerente con la produttività e rispondente alle condizioni settoriali e locali del mercato del lavoro.

Il FSE, il FESR e altri fondi dell'UE possono essere impiegati meglio nella promozione dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo e nel sostegno alle PMI e alle microimprese. Gli incentivi finanziari all'innovazione e alla formazione possono essere utili per valutare le potenzialità di settori in espansione, di nuove tecnologie e di nuovi modi di fare impresa e per sviluppare l'economia sociale.

3. *Salvaguardare i posti di lavoro attraverso un'organizzazione del lavoro flessibile*

Di fronte alla crescente disoccupazione, la flessibilità interna è uno strumento essenziale per la salvaguardia dei posti di lavoro: nel 2010 i regimi di disoccupazione parziale possono continuare a essere considerati un mezzo efficiente per garantire, anche nelle PMI, l'occupazione di lavoratori che altrimenti sarebbero licenziati. Questi regimi possono attenuare l'incidenza sociale della crisi nel breve periodo, consentono alle imprese notevoli risparmi in termini di costi di licenziamento e (ri)assunzione e scongiurano la dispersione del capitale umano proprio dell'impresa. Vanno però concepiti in modo da essere sostenibili e validi da un punto di vista economico: dovrebbero essere associati alla formazione/riqualificazione, essere applicati solo ad imprese con fondamentali forti, ed infine la durata di questi regimi e i criteri per usufruirne dovrebbero essere periodicamente rivisti. Nei settori e nelle imprese con un problema di perdita strutturale di competitività esterna, le misure devono puntare a dotare la manodopera delle competenze necessarie in una nuova occupazione così da facilitare la transizione verso attività in crescita.

4. *Sostenere i giovani e i soggetti più colpiti dalla crisi*

La minaccia più grave derivante dall'aumento della disoccupazione è la prospettiva dell'esclusione permanente. Per i giovani, in particolare quelli scarsamente qualificati, e per le persone ai margini l'ingresso o il reingresso nel mercato del

lavoro è già più difficile. È opportuno rafforzare le misure a sostegno dell'occupazione delle categorie vulnerabili, in particolare le misure volte a rendere il lavoro più remunerativo, le prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa, le riduzioni mirate dei costi indiretti del lavoro e altre sovvenzioni. Quanto in particolare ai giovani, i posti in cui effettuare un'esperienza di lavoro e i tirocini, così come i metodi di apprendimento innovativi quali l'apprendimento basato su progetti possono agevolare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro. Percorsi di apprendimento flessibili possono contribuire alla progressiva acquisizione di nuove competenze e qualifiche, alla progressione nell'istruzione e nella formazione, all'ingresso e alla mobilità nel mondo del lavoro. Per i lavoratori scarsamente qualificati e i disoccupati più anziani, la priorità è una formazione adeguata che ne preservi l'occupabilità. L'esclusione permanente può rappresentare un rischio specifico per le donne, in particolare quelle che svolgono compiti di cura e assistenza, in quanto rappresentano già la maggioranza delle persone inattive, dei lavoratori part-time "involontari" e dei percettori di reddito secondario. Occorrono misure specifiche per evitare la loro uscita dal mercato del lavoro e sfruttare appieno la forza lavoro potenziale femminile. Bisogna coordinare meglio le iniziative di ricerca del lavoro e di sostegno al reddito e monitorarne da vicino l'impatto per evitare inutili inefficienze ed effetti negativi sui regimi della protezione sociale. Il modello operativo dei servizi pubblici per l'impiego dovrebbe mutare, prevedendo una cooperazione efficace con altre istituzioni pubbliche, non governative e private (ad esempio, comuni, ONG, camere di commercio, organismi di formazione, agenzie che offrono servizi di collocamento) e soprattutto con le imprese e le parti sociali per la costruzione di partenariati pubblico-privato.

5. *Migliorare la situazione dei lavoratori con contratti atipici*

L'aumento della disoccupazione e i suoi costi sociali ricadono in misura sproporzionata sui lavoratori con contratti a termine o altri contratti atipici, che beneficiano di una copertura inadeguata da parte dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione e delle politiche attive del mercato del lavoro (in quanto di norma la condizione per beneficiare di queste ultime è subordinata al diritto di percepire un'indennità di disoccupazione). Nel contesto attuale è essenziale garantire una maggiore sicurezza dell'occupazione e sostenere la transizione da un posto di lavoro all'altro. È fondamentale anche affrontare la questione della segmentazione dei mercati del lavoro mediante riforme coerenti con il concetto della flessicurezza, incentrate non più sulla tutela del posto di lavoro ma sulla sicurezza dell'occupazione sul mercato. Un contributo a che il maggior numero possibile di lavoratori resti sul mercato del lavoro può venire dal dialogo sociale, che può concorrere anche a far sì che la legislazione in materia di sicurezza sociale e il diritto del lavoro stabiliscano adeguati diritti e doveri per i lavoratori e i datori di lavoro in relazione a ogni tipologia di contratto.